Deutscher Bundestag **Drucksache 19/726**

19. Wahlperiode 13.02.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniela Kluckert, Christoph Meyer, Torsten Herbst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/556 –

Innovative Mobilitätslösungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mobilität ist nicht nur ein entscheidendes Kriterium für Wohlstand und Erfolg, sondern auch Teil der persönlichen Freiheit. Bereits seit 1934 regelt das Gesetz zur Beförderung von Personen zu Lande (heute: Personenbeförderungsgesetz – PBefG) den straßengebundenen Nahverkehr und beinhaltet vor allem die gewerberechtlichen Gesetzmäßigkeiten zur Erbringung von Personenbeförderungsleistungen durch die Verkehrsunternehmen. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich nicht zuletzt durch die zunehmende Mobilität auch die Marktstruktur des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verändert. Auch die damit einhergehenden Auswirkungen auf Flächenverbrauch, Emissionsbelastung oder die vermehrte Anzahl an Verkehrsunfällen sind Auslöser für mehrmalige Anpassungen des PBefG, zuletzt im Nachgang der seit Dezember 2009 in Europa geltenden Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, welche die europarechtlichen verbindlichen Regeln für die Vergabe und Finanzierung von öffentlichen Personenbeförderungsleistungen aufstellt.

In Deutschland ist das novellierte PBefG zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten, doch trotzdem ist es schon heute nicht mehr zeitgemäß: Die Digitalisierung als neue Komponente des modernen Lebens wird nach Auffassung der Fragesteller nicht ausreichend berücksichtigt. Monopolkommission und Sharing-Experten kritisieren insbesondere die aktuellen Regelungen zu Taxi- und Mietwagenverkehr als antiquiert und unflexibel (www.rp-online.de/wirtschaft/taxi-branche-kaempft-gegen-neuerungen-aid-1.5133479). Der momentane Stand des PBefG privilegiert nach Auffassung der Fragesteller das Taxigewerbe und führt zu stark heterogenen Wettbewerbsbedingungen gegenüber Anbietern neuer Verkehrsarten. Zusätzlich haben sich u. a. auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) (2017) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2017) für eine Deregulierung des Taximarktes ausgesprochen (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-2017-3.pdf?__blob=publicationFile; www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-sharing-economy-wirtschaftspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=16).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 9. Februar 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Verkehrsministerkonferenz der Länder hat am 10. November 2017 festgestellt (Top 4.6), dass „insbesondere auch die rasche Entwicklung digitaler Technologien eine Anpassung des Personenbeförderungsrechts erfordert“ und hat die Bundesregierung aufgefordert, „dem Änderungsbedarf durch zügige Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes Rechnung zu tragen“.

Das BMWi hat am 22. September 2016 ein Aktionsprogramm Digitalisierung vorgelegt, in dem es sich dafür ausspricht, die Rückkehrpflicht für Mietwagen nach Ausführung des Beförderungsauftrags abzuschaffen sowie Schwellenwerte für gelegentliche private Mitnahmen durch Privatpersonen einzuführen.

Laut Studien von Verkehrsexperten häufen sich Bedienprobleme zu Randzeiten und in ländlich strukturierten Regionen, erste behördliche Abmahnungen wegen Verletzung der Betriebspflicht sind bereits erfolgt (www.adac.de/_mmm/pdf/fi_mobilitaet%20sichert_entwicklung_studie_0316_259064.pdf). Es gibt in ca. 30 Prozent der Fläche in Deutschland keine Taxiunternehmen mehr (siehe ADAC: „Auf ca. 30 Prozent der Fläche ländlicher Räume in Deutschland gibt es keine Taxiunternehmer mehr.“). Darüber hinaus besteht aufgrund mangelnder finanzieller Mittel an kommunaler Stelle eine Unterversorgung des ländlichen Raumes hinsichtlich des ÖPNV, welche durch neue Mobilitätslösungen geschlossen werden könnte.

Hier gilt es, zeitgemäße Lösungen zu finden, welche Mobilität und Digitalisierung vereinen. Inhaltliche Aspekte zum Personenbeförderungsgesetz und dessen Wettbewerbsbedingungen, zu Individualverkehr und Pooling sowie zum Datenschutz und technischen Sicherheitsstandards sollten ebenso integriert werden. Nur die Einbeziehung aktueller, zeitgemäßer Perspektiven ermöglicht auch die Umsetzung neuer, innovativer Ideen.

1. Welche Regelungen des PBefG hält die Bundesregierung hinsichtlich der zunehmenden Digitalisierung und der damit einhergehenden neuen Geschäftsmodelle für überarbeitungswürdig?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften im Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung und damit einhergehende neue Geschäftsmodelle reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

2. Wie hat sich die Zahl der Taxen und Mietwagen nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2012 entwickelt (bitte nach Tarifgebieten aufschlüsseln)?

Der Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur über die Sondererhebung zum Taxen- und Mietwagenverkehr (Stand: 31. Dezember 2016) wird derzeit abschließend bearbeitet und anschließend veröffentlicht. Eine Aufschlüsselung nach Tarifgebieten ist in diesem jedoch nicht vorgesehen.

3. Plant die Bundesregierung, die Grundvoraussetzungen für das Erlangen eines Personenbeförderungsscheins (P-Schein) innerhalb des Taxigewerbes zu ändern?

   Wenn ja, wie?

   Wenn nein, sieht die Bundesregierung grundsätzlich Anpassungsbedarf aufgrund der sich ändernden Marktbedingungen bezüglich des P-Scheins?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern fahrerlaubnisrechtliche Vorschriften zur Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

4. Hält die Bundesregierung die bestehende Ausweitung der Bestimmung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, nach der ein Sachkundenachweis für Personenkraftverkehrsunternehmer für Fahrzeuge, die mehr als neun Personen befördern können, erforderlich ist, auf den Taxi- und Mietwagenverkehr weiterhin für zeitgemäß?

   Falls ja, mit welcher Begründung?

   Sieht die Bundesregierung – bei einem grundsätzlichen Festhalten am Sachkundenachweis für Taxi- und Mietwagenunternehmer – Reformbedarf beim Prüfungskanon?

Das Erfordernis der fachlichen Eignung wird auch im Taxen- und Mietwagenverkehr aus Gründen der Verkehrssicherheit und des Verbraucherschutzes als erforderlich erachtet. Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften reformiert werden, bleiben letztlich einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

5. Plant die Bundesregierung eine Reform der Wettbewerbsregulierung innerhalb des Taxigewerbes?

   Wenn ja, welche gesetzlichen Regelungen stehen aus Sicht der Bundesregierung auf dem Prüfstand und warum?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften, die das Taxigewerbe betreffen, reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) spezifische technische Anforderungen an Taxi und Mietwagen (z. B. „auf der rechten Längsseite zwei Türen haben“, Alarmanlage, Wegstreckenzähler), die die Anschaffungs- und Betriebskosten z. T. signifikant erhöhen, stellt, obwohl diese Funktionen sich heute größtenteils durch andere, weniger kostenträchtige technische Lösungen (z. B. App-basiert) darstellen lassen bzw. obsolet sind?

   Sieht die Bundesregierung bei der BOKraft Reformbedarf, und falls ja, welchen?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern die Vorschriften der BOKraft, reformbedürftig sind, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

7. Welche gesetzlichen Regelungen sieht die Bundesregierung im Bereich des ÖPNV hinsichtlich des Taxigewerbes als wettbewerbshemmend an?

   Welche Grundvoraussetzungen müssen nach Auffassung der Bundesregierung personenbeförderungsanbietende Unternehmen, welche bisher nicht dem Taxigewerbe angehören, erfüllen, um an diesem Markt zu partizipieren und damit einhergehend marktseitig erweiterten Wettbewerb und sinkende Verkehrskosten für die Bevölkerung zu realisieren?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften, die das Taxigewerbe betreffen, reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

8. Gibt es nach Meinung der Bundesregierung bisherige rechtliche Rahmenbedingungen innerhalb des Taxigewerbes, die auch nach Überarbeitung des PBefG fortbestehen sollten?

   Wenn ja, welche und warum?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften, die das Taxigewerbe betreffen, reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

9. Liegen der Bundesregierung Berechnungen vor, in welcher Höhe die Verkehrskosten (in Prozent) für die Bevölkerung aufgrund von Veränderungen der Rahmenbedingungen im Taxigewerbe sinken könnten?

Nein.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund des Gesetzes zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdienstleistungsrichtlinie, welches die Erhebung von Aufschlägen für gängige bargeldlose Zahlungsmittel untersagt, die noch immer bestehenden, teilweise obligatorischen Aufschläge für bargeldlose Zahlungen im Taxi- und Mietwagengewerbe auf Basis von kommunalen Taxisatzungen (z. B. Berlin, Köln, Düsseldorf)?

    Inwieweit könnte diese Regelung zu den obligatorischen Aufschlägen, insbesondere vor dem Hintergrund sinkender Kosten für Kartenlesegeräte, Hinweis auf insgesamt zu hohe Entgelte innerhalb des Taxigewerbes geben?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 24 auf Bundestagsdrucksache 19/534 verwiesen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die PBefG-Regelung des lokalen Laderechts des Taxigewerbes,

    a) welches vorgibt, dass Taxen dort gemeldet und eine Konzession besitzen müssen, wo sie Passagiere beabsichtigen, aufzunehmen

    b) und die sich daraus ergebende strittige Lage bezüglich der gegenseitigen Laderechte an den Flughäfen Schönefeld und Tegel der Brandenburger bzw. Berliner Taxiunternehmen?

Der Grundsatz des § 47 Absatz 2 Satz 1 PBefG, wonach Taxen nur in der Gemeinde bereitgehalten werden dürfen, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat, stellt den örtlichen Bezug her, der u. a. für die Bestimmung öffentlicher Verkehrsinteressen und für die Kontingentierung zugelassener Taxen notwendig ist. § 47 Absatz 2 Satz 3 PBefG sieht insbesondere auch für den Taxenverkehr von und zu Flughäfen, die außerhalb von Städten liegen, die Möglichkeit vor, dass die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit anderen Genehmigungsbehörden das Bereithalten an behördlich zugelassenen Stellen außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und einen größeren Bezirk festsetzen kann.

Die Bewertung der personenbeförderungsrechtlichen Ausgestaltung des Taxenverkehrs an den Flughäfen Schönefeld und Tegel ist Aufgabe der zuständigen Länder Berlin und Brandenburg.

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften, die das Taxigewerbe betreffen, reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

12. Sieht die Bundesregierung die Erfüllung der Betriebspflicht durch Taxis flächendeckend gewährleistet?

    Falls ja, auf welcher Basis (Studien, Erhebungen) kommt die Bundesregierung zu dieser Einschätzung?

    Falls nein, in welchen Tarifgebieten ist die Betriebspflicht nicht rund um die Uhr gewährleistet?

    Hält die Bundesregierung die Betriebspflicht in ihrer derzeitigen Ausgestaltung noch für zeitgemäß?

    Falls nein, welche Alternativen sieht sie?

Nach § 47 Absatz 3 PBefG wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung u. a. den Umfang der Betriebspflicht beim Verkehr mit Taxen zu regeln. Daten zu einzelnen Regelungen und zum Vollzug vor Ort liegen der Bundesregierung nicht vor.

Die Betriebspflicht ist im Rahmen des geltenden Personenbeförderungsrechts eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Verkehr mit Taxen seine wichtige Ergänzungsfunktion des Linienverkehrs wahrnehmen kann.

13. Welche Auswirkungen hat aus Sicht der Bundesregierung eine Deregulierung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Taxigewerbes hinsichtlich der Anzahl der Angebote des ÖPNV im ländlichen Raum?

Bei einer Deregulierung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Taxigewerbes wären aufgrund der bestehenden Wechselwirkungen stets die Auswirkungen auf den Mietwagenverkehr und den ÖPNV zu beachten. Die konkreten Auswirkungen hängen insbesondere von der Ausgestaltung der Deregulierungsmaßnahmen ab.

14. Wie viele Ausnahmegenehmigungen wurden im Rahmen der Experimentierklausel des PBefG nach Kenntnis der Bundesregierung bisher erteilt, sodass verschiedene deutsche Unternehmen und Start-ups mittlerweile Pooling anbieten dürfen?

    In welchem Umfang wurden die Ausnahmeregelungen erteilt (räumlich, zeitlich, Anzahl der Fahrzeuge), und wie viele sind aktuell angefragt?

    Welche rechtlichen Schritte müssten erfolgen, um grundsätzlich ein Pooling von Beförderungsmöglichkeiten per PBefG durch privatrechtliche Unternehmen zu ermöglichen?

Daten zur Genehmigungserteilung der für den Vollzug des PBefG zuständigen Länder liegen der Bundesregierung nicht vor.

Das PBefG steht einem Pooling nicht grundsätzlich entgegen. So ist bei Einverständnis der Fahrgäste und Einigung über die Aufteilung des Fahrpreises etwa ein Pooling mit Taxen möglich.

Bei Mietwagen steht § 49 Absatz 4 Satz 1 PBefG der Möglichkeit eines Poolings entgegen, demzufolge Mietwagen nur im Ganzen zur Beförderung angemietet werden können. Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern die Vorschrift des § 49 Absatz 4 Satz 1 PBefG reformiert wird, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, dass eine Austestung neuer Geschäftsmodelle während der Testphase aufgrund bestimmter rechtlicher Regelungen wie beispielsweise die Rückkehrpflicht der Fahrzeuge nach § 49 Absatz 4 Satz 3 PBefG hinsichtlich ökonomischer und ökologischer Aspekte nicht vollumfänglich möglich ist (www.berliner-zeitung.de/berlin/verkehr/clever-shuttle-fahrdienst-will-seine-berliner-flotte-verdreifachen-28023770)?

Nach § 2 Absatz 7 PBefG kann die Genehmigungsbehörde zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel „auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“. Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwieweit diese Erprobungsklausel einer Überarbeitung bedarf, obliegt einer neuen Bundesregierung.

16. Wie hoch beziffert die Bundesregierung die zusätzlichen Emissionen (z. B. CO_2, NO_X, PM10) aufgrund des durch die Rückkehrpflicht von Mietwagen (§ 49 Absatz 4 PBefG) entstehenden Mehrverkehrs?

Der Bundesregierung liegen keine belastbaren Zahlen zur Frage der durch die Rückkehrpflicht von Mietwagen bedingten Leerfahrten und dadurch verursachten zusätzlichen Emissionen vor.

17. Wird die Bundesregierung dem technischen Fortschritt Rechnung tragen und eine App-basierte Auftragsvermittlung durch digitale Mobilitätsplattformen und Auftragsannahme im Mietwagen rechtssicher ermöglichen?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften mit Blick auf neue, digitale Vermittlungsmöglichkeiten reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

18. Wie bewertet die Bundesregierung den aus Sicht der Fragesteller bisher zeitlich aufwendigen und wenig dynamischen Prozess der Genehmigung zur Erprobung neuer Verkehrsarten, welcher einer Testphase neuer Geschäftsmodelle mit ausreichend großem Fahrzeugpool entgegensteht?

Der Vollzug des Personenbeförderungsrechts und damit auch das Genehmigungsverfahren ist Aufgabe der Länder. Der Bundesregierung liegen keine eigenen Erkenntnisse zum Ablauf von Genehmigungsverfahren in den Ländern vor.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung das Modell der Doppellizensierung, welche es in einigen europäischen Taxis erlaubt, zugleich als Mietwagen zugelassen zu werden und somit das Angebot flexibler zu machen und die Auslastung der Fahrzeuge zu erhöhen?

Der Möglichkeit einer Mischkonzession, die auch § 46 Absatz 3 PBefG für Orte bis zu 50 000 Einwohnern vorsieht, kann im Einzelfall Bedeutung zukommen, da oft erst das Angebot von Beförderungsdienstleistungen im Taxen- wie im Mietwagenverkehr die Möglichkeit bietet, ein Beförderungsunternehmen in kleinstädtischen oder ländlichen Bereichen rentabel zu betreiben. Die Mischkonzession stellt dabei eine Kostenentlastung dar, weil der flexiblere Fahrzeugeinsatz einen geringeren Fahrzeugbestand und dessen bessere Auslastung ermöglicht. Schließlich profitieren auch die Fahrgäste von einem breiteren Beförderungsangebot im Gelegenheitsverkehr mit Personenkraftwagen und zwar sowohl im Hinblick auf die Zahl der Anbieter als auch deren Produktpalette.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

20. Plant die Bundesregierung zur Unterstützung neuer, innovativer Geschäftsmodelle Änderungen bezüglich der Weitergabe der Metadaten durch die Firma Toll Collect GmbH?

    Wenn ja, welche?

    Wenn nein, warum nicht?

Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 27. März 2017 (BGBl. I S. 564) wurde ein neuer § 9 Absatz 7 in das Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) aufgenommen. Danach übermittelt zukünftig das Bundesamt für Güterverkehr in anonymisierter Form die Mautdaten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1, 2 und 6 BFStrMG in regelmäßigen Abständen an das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur betriebene offene Datenportal mCLOUD oder ein Nachfolgeportal, auf dem die Daten allen Interessierten gebührenfrei und in standardisierter Form zur Verfügung gestellt werden. Die ersten anonymisierten Mautdaten wurden bereits in die mCLOUD eingestellt. Dabei handelt es sich z. B. um Daten zur Fahrleistung oder zu Emissionsklassen. Weitere Datensätze werden sukzessive folgen. Die Bundesregierung sieht keinen Bedarf, über § 9 Absatz 7 BFStrMG hinaus weitere Daten aus dem Mautsystem zu veröffentlichen.

21. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, eine Bagatellgrenze für Gelegenheitsfahrer einzuführen (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/aktionsprogramm-digitalisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6)?

Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob und inwiefern personenbeförderungsrechtliche Vorschriften reformiert werden, bleiben einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

22. Hat die Bundesregierung eine Begleitforschung zu den Auswirkungen aktueller Veränderungen insbesondere durch die Digitalisierung sowohl auf

    a) den Markt des ÖPNV und des Taxigewerbes

    b) als auch auf die urbanen Umweltbedingungen

    aufgestellt?

    Wenn nein, hat die Bundesregierung vor, dies zu tun?

Vor dem Hintergrund neuer digitaler Mobilitätsangebote sowie verschiedener Debattenbeiträge aus dem wissenschaftlichen und politischen Raum lässt die Bundesregierung wissenschaftlich bewerten, ob und inwiefern mit Rücksicht auf die Chancen und Risiken neuer, digital vermittelter Mobilitätsdienstleistungen Anpassungen des Personenbeförderungsrechts möglich sind und die positiven Auswirkungen digitaler Mobilitätsdienste gefördert werden können.

Ob und inwiefern weitere Schritte ergriffen werden, bleibt einer neuen Bundesregierung vorbehalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333